

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
7 May 2019  
Russian  
Original: English

---

**Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте****Доклад Генерального секретаря****I. Введение**

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 21 сентября 2018 года ([S/PRST/2018/18](#)). При его подготовке были также учтены просьбы Совета о представлении докладов о защите медицинского персонала и медицинских учреждений и о конфликтах и отсутствии продовольственной безопасности, содержащиеся в резолюциях [2286 \(2016\)](#) и, соответственно, [2417 \(2018\)](#).

2. В 2019 году отмечается семидесятая годовщина принятия четырех Женевских конвенций, которые являются краеугольным камнем международного гуманитарного права. В Конвенциях, принятых после Второй мировой войны, четко установлено, что тем, кто не принимает или более не принимает непосредственного участия в военных действиях, — раненым и больным, военнопленным и гражданским лицам, включая гражданских лиц, живущих в условиях оккупации, — должна обеспечиваться защита, а их жизнь и достоинство должны защищаться без всякой дискриминации.

3. В 2019 году также отмечается двадцатилетие принятия резолюции [1265 \(1999\)](#) и принятия Советом Безопасности решения включить вопрос о защите гражданских лиц в число пунктов его повестки дня — решения, мотивированного, в частности, «глубокой озабоченностью» Совета по поводу снижения степени уважения к международному гуманитарному праву в ходе вооруженного конфликта (резолюция 1265 (1999)). С тех пор защита гражданских лиц является «одним из ключевых вопросов» повестки дня Совета ([S/PRST/2015/23](#)). Этот вопрос стал учитываться при обсуждении конкретных ситуаций и в решениях Совета, и в итоге стали приниматься практические меры, направленные на усиление защиты женщин, девочек, мальчиков и мужчин из числа гражданского населения, затронутых вооруженным конфликтом. Это способствовало формированию и укреплению в Совете, а также среди государств-членов и членов международного сообщества в целом культуры осведомленности о необходимости предотвращения нарушений и других проблем в области защиты и реагирования на них.



4. В этой связи серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что положение дел с защитой гражданских лиц сегодня, 20 лет спустя, к прискорбию, почти не изменилось. В сентябре 2018 года Совет Безопасности выразил «возмущение» тем, что гражданские лица до сих пор составляют подавляющее большинство жертв в ситуациях конфликта, а также по поводу краткосрочных и долгосрочных последствий конфликта для гражданских лиц, включая принудительное перемещение, использование голода в качестве метода ведения войны, незаконный отказ в гуманитарном доступе, нападения на гуманитарный и медицинский персонал, больницы и другие медицинские учреждения, сексуальное и гендерное насилие и умышленное повреждение и незаконное уничтожение объектов гражданской инфраструктуры, имущества и средств к существованию (S/PRST/2018/18), к чему я бы добавил еще прочее повреждение и уничтожение объектов гражданской инфраструктуры, имущества и средств к существованию, которое не всегда является умышленным или незаконным, — факторы, воздействие которых является для гражданского населения столь же катастрофическим.

5. Такие акты ежедневно совершались в отношении миллионов гражданских лиц, затронутых конфликтом, на протяжении последних 20 лет и до этого. Они будут совершаться еще 20 и больше лет, если не будет принято срочных мер для решения главной задачи — обеспечить более строгое соблюдение положений международного гуманитарного права и международного права прав человека, особенно при ведении боевых действий. Из-за неспособности сторон проявлять постоянную заботу о защите гражданских лиц в ходе проведения военных операций и принимать все практически возможные меры предосторожности для предотвращения или в любом случае сведения к минимуму жертв среди гражданского населения ситуация продолжает ухудшаться: ежемесячно в ходе конфликтов гибнут, получают ранения и увечья сотни гражданских лиц, и еще тысячи людей вынуждены покидать свои дома и места проживания, оставаясь без источников средств к существованию и покоряясь неопределенной и трагической судьбе.

6. Во исполнение просьбы Совета в разделе II настоящего доклада приводится краткая информация об успехах в работе Организации Объединенных Наций по защите гражданских лиц и о соответствующих проблемах за последние 20 лет. В разделе III рассматривается текущее положение дел с защитой гражданского населения и подчеркивается непреходящая актуальность повестки дня в области защиты по прошествии 20 лет. Раздел IV посвящен основной задаче — обеспечить более строгое соблюдение положений права, — то есть первой из трех приоритетных задач в области защиты, обозначенных в моем докладе 2017 года (S/2017/414) и рассмотренных в моем докладе 2018 года (S/2018/462), с уделением особого внимания вопросу о ведении боевых действий. В разделе V рассматривается вопрос о том, как Совет и государства-члены могут справиться с этой задачей и при этом добиться более существенных практических результатов в осуществлении повестки дня в области защиты в предстоящие годы.

## II. Двадцать лет защиты гражданских лиц: достижения и проблемы<sup>1</sup>

7. Жестокость конфликта в Сьерра-Леоне, этнические чистки на Балканах и геноцид и перемещение населения в районе Великих озер побудили Совет Безопасности провести 12 февраля 1999 года свои первые открытые прения по вопросу о защите гражданского населения в вооруженном конфликте. По окончании прений Совет принял заявление Председателя, в котором выразил серьезную озабоченность по поводу роста числа жертв среди гражданского населения в вооруженных конфликтах (S/PRST/1999/6). В нем отмечалось, что гражданские лица составляют подавляющее большинство среди жертв и все чаще становятся мишенью комбатантов. В заявлении была признана актуальность этого вопроса для Совета и подтверждена необходимость того, чтобы международное сообщество оказывало помощь гражданскому населению, затрагиваемому вооруженным конфликтом, и обеспечивало его защиту.

8. В заявлении Совет просил также Генерального секретаря представить доклад с рекомендациями относительно повышения уровня защиты гражданских лиц. На сегодняшний день Совет рассмотрел 14 таких докладов. В них освещается широкий круг вопросов и особо отмечается, что защита гражданских лиц не является сугубо гуманитарной задачей: для ее обеспечения должны приниматься меры в таких областях, как поддержание мира, права человека, обеспечение верховенства права, политика, безопасность, развитие и разоружение. В докладах особо отмечается, что меры по усилению защиты не могут заменить собой политические процессы, направленные на предотвращение или прекращение конфликтов и построение прочного мира, принятие которых, как я уже подчеркивал ранее, остается наиболее эффективным способом обеспечения защиты гражданских лиц. В докладах содержится более 200 рекомендаций, касающихся таких вопросов, как ведение боевых действий, насильственное перемещение, сексуальное насилие, гуманитарный доступ, взаимодействие с негосударственными вооруженными группами, привлечение к ответственности тех, кто виновен в совершении нарушений, и роль миротворческих миссий и региональных организаций в деле обеспечения защиты.

### A. Дальнейшее развитие и укрепление нормативной базы

9. Некоторые из этих вопросов нашли отражение в знаковых резолюциях о защите гражданских лиц (1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2286 (2016) и 2417 (2018)) и все чаще упоминаются в резолюциях по конкретным ситуациям и миротворческих мандатах. Благодаря принятию этих резолюций Совет Безопасности сыграл важную роль в дальнейшем развитии и укреплении нормативной базы для защиты гражданских лиц, поскольку он подтвердил и укрепил существующие стандарты и способствовал их более строгому соблюдению. С течением времени используемые Советом формулировки о защите гражданских лиц становятся все более конкретными, подробными и прескриптивными и все в большей степени учитывают положения международного гуманитарного права и права прав человека и подкрепляют их.

<sup>1</sup> Подробную информацию о достижениях и некоторых проблемах за последние 20 лет см. также в документе Управления по координации гуманитарных вопросов “*Building a Culture of Protection: 20 Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians*” (готовится к публикации).

10. Вопросы защиты также рассматривались Советом в рамках его работы по таким темам, как дети и вооруженные конфликты и женщины и мир и безопасность. Принятие резолюции 1612 (2005), учреждение Рабочей группы по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, создание механизма наблюдения, отчетности и составления перечней, работа моего Специального представителя и разработка планов действий по прекращению и предотвращению совершаемых в отношении детей серьезных нарушений способствовали достижению важных успехов в деле защиты детей в условиях конфликта. В своих резолюциях по вопросу о женщинах и мире и безопасности, начиная с резолюции 1325 (2000), Совет призывает стороны в конфликте соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам и защите женщин и девочек, и защищать их от гендерного насилия и всех других форм насилия в условиях конфликта. Принятие резолюции 1820 (2008) и последующее учреждение мандата Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта во исполнение резолюции 1888 (2009) свидетельствуют о приверженности Совета делу борьбы с сексуальным насилием, — приверженности, которая была подкреплена благодаря таким инициативам, как создание Группы экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта (резолюция 1888 (2009)) и механизмов контроля, анализа и отчетности (резолюция 1960 (2010)).

11. Доказанная практическая ценность механизмов контроля и отчетности по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и о сексуальном насилии в условиях конфликта, а также механизмов, созданных правозащитными компонентами операций Организации Объединенных Наций в поддержку мира, подчеркивает важность эффективного и систематического контроля и представления отчетности о защите гражданских лиц в более широком контексте, к чему также призвал Совет (S/PRST/2018/18). В частности, как об этом говорится в моей повестке дня в области разоружения «Обеспечение нашего общего будущего»<sup>2</sup>, там, где это уместно и возможно, больше внимания следует уделять обеспечению учета потерь — подобно тому, как это делается Миссией Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану. Это крайне важно для проведения основанной на фактических данных информационно-разъяснительной работы со сторонами в конфликте и выявления факторов, способствующих росту числа жертв среди гражданского населения, с учетом которых могут быть скорректированы текущие и будущие операции.

12. Совет, уделяя особое внимание вопросу о детях и сексуальном насилии, также принял резолюции, в которых он прямо осудил и призвал стороны в конфликте прекратить нападения на сотрудников гуманитарных организаций и медицинских и гуманитарный персонал, выполняющий исключительно медицинские функции, и журналистов и обеспечить их защиту. Он изучает вопрос о связи между конфликтами и отсутствием продовольственной безопасности, а также о последствиях незаконной передачи, чрезмерного накопления и неправомерного использования стрелкового оружия и легких вооружений для гражданского населения. Благодаря тому, что внимание будет сконцентрировано на определенных вопросах, полученные результаты, вероятно, будут более конкретными и конструктивными, однако я настоятельно призываю Совет придерживаться всеобъемлющего подхода к защите всех гражданских лиц и обеспечивать полноценное решение других неотложных и намечающихся проблем, таких как ведение военных и боевых действий в городах.

<sup>2</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.18.IX.6, URL: [www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/](http://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/).

13. Советом было принято 13 заявлений Председателя о защите гражданских лиц. В них Совет подчеркивает, что защита гражданских лиц является «одним из ключевых вопросов» повестки дня Совета ([S/PRST/2015/23](#) и [S/PRST/2018/18](#)). Эти заявления также обеспечили механизм для выпуска памятной записки Совета о защите гражданских лиц и ее регулярного обновления. В памятной записке определены основные проблемы в области защиты и — с учетом прошлой практики — меры реагирования, принятие которых Совет мог бы прописать в своих резолюциях и заявлениях Председателя.

14. В январе 2009 года была впервые созвана неофициальная группа экспертов Совета Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц, рекомендация о создании которой для обеспечения учета вопроса о защите в работе Совета была вынесена в 2007 году (см. [S/2007/643](#)). С тех пор она собиралась приблизительно 100 раз и остается для гуманитарных и других субъектов важным форумом, в рамках которого они могут представлять информацию членам Совета с целью обеспечить, чтобы проблемы в области защиты учитывались в его решениях. Совету следует и впредь в полной мере использовать возможности неофициальной группы экспертов и с ее помощью обеспечивать осуществление положений памятной записки и применение передового опыта, накопленного за последние 20 лет.

## **В. Осуществление**

15. Дальнейшее развитие и укрепление нормативной базы имеет большое значение, однако усилия Совета Безопасности должны приводить к ощутимым улучшениям в том, что касается защиты гражданских лиц на местах, или способствовать соответствующим усилиям Организации Объединенных Наций и других гуманитарных и правозащитных организаций. Совет принял в этом отношении ряд мер.

### **Роль операций в поддержку мира**

16. Включение вопроса о защите гражданских лиц в мандаты ряда операций в поддержку мира, начиная с Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне в 1999 году, и отведение ему центрального места в них является одним из наиболее значимых шагов, предпринятых Советом в этой связи. Уделение защите гражданских лиц первоочередного внимания в рамках операций в поддержку мира и ее роль как эталона для оценки результатов деятельности миссий в настоящее время твердо закреплены в значительном количестве стратегий и руководств, включая конкретные руководства для негражданских компонентов. Для повышения эффективности защиты в рамках миротворческой деятельности был уточнен оперативный подход к защите гражданских лиц и были разработаны такие инструменты и системы, как совместные группы по защите и системы экстренного оповещения населения. Деятельность по защите была расширена и теперь включает, например, содействие заключению местных мирных соглашений и соглашений о прекращении огня в районах конфликта в Центральноафриканской Республике; контроль за соблюдением этих соглашений осуществляется гражданским и негражданским компонентами. В Южном Судане в пунктах защиты гражданского населения находятся около 200 000 внутренне перемещенных лиц. Регулярное включение Советом соблюдения политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, в соответствующие миротворческие мандаты яв-

ляется важным элементом, позволяющим миротворческим миссиям способствовать соблюдению положений международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права некоторыми сторонами в конфликте.

17. В будущем характер конфликтов и миротворческой деятельности будет меняться, и мы должны постоянно развиваться и адаптироваться. Наделение определенных миротворческих миссий мандатами на участие в военных операциях против вооруженных групп, на их проведение или на иное проведение в конкретных обстоятельствах совместных операций с силами, не относящимися к Организации Объединенных Наций, создает серьезные проблемы для осуществления других предусмотренных их мандатами видов деятельности, включая защиту гражданских лиц. Обязательства, взятые в рамках инициативы «Действия в поддержку миротворчества», обеспечивают основу для решения некоторых из этих проблем и дальнейшего усиления защитной роли миротворцев. Это требует коллективных усилий, в том числе усилий государств-членов и Секретариата, по адаптации к меняющимся условиям путем использования передовых практических методов и обеспечения соответствующей подготовки с уделением особого внимания организации подготовки перед развертыванием странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты. Помимо этого, государства-члены должны взять на себя обязательство обеспечивать, чтобы миротворческие миссии располагали надлежащими ресурсами, а страны, предоставляющие войска, должны обеспечивать контингенты, которые способны выполнять поставленные задачи и имеют в своем составе больше женщин. И наконец, для обеспечения защиты гражданского населения требуется готовность государств-членов достичь консенсуса в отношении формулировок задач по поддержанию мира и связанных с ними последствий, включая внесение ясности в части ожиданий миротворцев и признание ситуаций, для реагирования на которые им, возможно, будет не хватать потенциала.

### **Защита конкретных групп населения**

18. В контексте миротворческой деятельности Совет Безопасности принял важные шаги для усиления защиты конкретных групп населения. В первом докладе Генерального секретаря отмечается, что женщины и дети нуждаются в специальных мерах защиты. Эти меры включали обеспечение того, чтобы потребности женщин и детей удовлетворялись миротворческими миссиями, которые, в свою очередь, направляли советников по вопросам защиты женщин и детей и/или советников по гендерным вопросам в ряд миссий, учет этих вопросов в деятельности всех миссий и укрепление деятельности гуманитарных учреждений в соответствующих областях.

19. Совет также принимал меры по усилению защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц, поручая миротворческим миссиям защищать лагеря и соответствующие объекты от вооруженных нападений и поддерживать их гражданский и гуманитарный характер путем содействия разоружению и отделению комбатантов. Он также способствовал поиску долгосрочных, безопасных, добровольных и достойных решений для проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц, поручая при этом миротворческим миссиям содействовать добровольному и осознанному возвращению беженцев и перемещенных лиц путем создания безопасных условий.

### **Укрепление системы привлечения виновных к ответственности**

20. Усилия Совета Безопасности по приданию практического характера повестке дня в области защиты также просматриваются в его усилиях по укреплению системы привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении серьезных нарушений положений международного гуманитарного права и права

прав человека. Например, Совет всячески поощрял оказание поддержки в деле привлечения виновных к ответственности на национальном уровне, подчеркивая при этом ответственность государств за проведение расследований, осуществление судебного преследования и наказание лиц, виновных в совершении серьезных нарушений. Помимо этого, он принял меры, направленные на репатриацию и предотвращение направления на места персонала, причастного к серьезным нарушениям прав человека, связанным с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами.

21. Совет также принял более непосредственные меры. В 1993 году был создан Международный трибунал по бывшей Югославии в 1994 году — Международный уголовный трибунал по Руанде, что стало знаковым событием; следуя этому примеру, Совет просил создать комиссии по расследованию событий в Дарфуре (в 2004 году) и Центральноафриканской Республике (в 2013 году) и механизмы для выявления в максимально возможной степени тех, кто применял химические вещества в качестве оружия в Сирийской Арабской Республике (в 2015 году), а также следственную группу для осуществления в Ираке деятельности по сбору, обеспечению сохранности и хранению доказательств серьезных международных преступлений, которые были совершены террористической группой «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) в Ираке (в 2017 году). Эти меры олицетворяют собой важные успехи в деле привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении серьезных преступлений по международному праву.

22. В 2005 году, опираясь на выводы Международной комиссии по расследованию событий в Дарфуре, Совет предпринял беспрецедентный шаг и передал эту ситуацию на рассмотрение Прокурора Международного уголовного суда; затем, в 2011 году, на его рассмотрение была передана ситуация в Ливии. На сегодняшний день Совет не передавал на рассмотрение Прокурору никаких других ситуаций.

#### **Адресные меры, введенные в ответ на нарушения**

23. Совет все чаще применяет адресные санкции — замораживание активов и запреты на поездки — для решения вопросов, связанных с защитой гражданских лиц. В случае восьми действующих в настоящее время санкционных режимов<sup>3</sup> критерии для введения санкционных мер в отношении физических и юридических лиц могут включать нарушения международного гуманитарного права и права прав человека, создание препятствий для оказания гуманитарной помощи, вербовку детей или их использование в вооруженном конфликте, целенаправленное использование в качестве мишени гражданских лиц, включая совершение убийств, нанесение увечий и совершение сексуального и гендерного насилия. Кроме того, в состав семи различных видов групп по наблюдению, которые оказывают содействие в работе комитетов по санкциям, входят эксперты по конкретным гуманитарным или международным гуманитарным вопросам, представляющие доклады по вопросам защиты в течение всего срока действия их мандата. Помимо этих мер, Совет также ввел эмбарго в отношении оружия в связи с рядом конфликтов, с тем чтобы остановить незаконные поставки оружия и боеприпасов, которые еще больше подрывают мир и стабильность. Крайне важно, чтобы государства-члены предприняли необходимые шаги для осуществления таких мер.

<sup>3</sup> В отношении Демократической Республики Конго, Йемена, Ливии, Мали, Сомали, Судана, Центральноафриканской Республики и Южного Судана.

### **III. Непреходящая актуальность защиты гражданских лиц в эпоху ведения асимметричных боевых действий и боевых действий в городах**

24. Нет сомнений в том, что благодаря действиям Совета Безопасности за последние 20 лет была укреплена система защиты гражданского населения в вооруженном конфликте и было спасено бесчисленное множество жизней. Однако результаты анализа положения дел с защитой гражданских лиц в период с 1 января по 31 декабря 2018 года говорят о том, что подавляющее большинство жертв по-прежнему составляют гражданские лица и что стороны в конфликте совершают на них неизбирательных нападения и другие нарушения в их отношении и причиняют им ущерб. Сегодня, 20 лет спустя, повестка дня в области защиты как никогда актуальна и злободневна.

25. Отчасти это объясняется природой современных конфликтов. Они характеризуются ростом числа негосударственных вооруженных групп и их раздробленностью, что делает конфликты более асимметричными. Последствия для гражданского населения носят крайне негативный характер, поскольку некоторые вооруженные группы пытаются компенсировать неполноценность своего военного потенциала за счет использования стратегий, которые идут вразрез с положениями международного права, включая нападения на гражданских лиц.

26. Последствия для гражданского населения усугубляются еще и тем, что конфликты все чаще разворачиваются в городах, что дает негосударственным вооруженным группам возможность еще сильнее менять баланс сил между ними и обычными вооруженными силами. В настоящее время конфликтами в городах затронуто более 50 миллионов человек.

27. Риски для гражданского населения в таких ситуациях возрастают еще больше, поскольку обычные вооруженные силы используют методы и средства ведения войны, которые в большинстве случаев приводят к непосредственным и долгосрочным негативным последствиям или способствуют им иным образом, при этом страдают от них в основном гражданские лица, а иногда при этом еще и нарушаются обязательства по международному гуманитарному праву. Кроме того, прямая и косвенная поддержка сторон в конфликте третьими сторонами способствует росту масштабов насилия, придавая многим современным конфликтам затяжной характер и повышая риск их распространения на соседние государства.

#### **A. Положение дел с защитой гражданских лиц**

##### **Многочисленные случаи гибели гражданских лиц и нанесения им ранений и воздействие на гражданские объекты**

28. Трагично и ужасно, что в 2018 году десятки тысяч гражданских лиц были убиты, ранены или покалечены в результате прямых или неизбирательных нападений, совершенных сторонами в конфликте в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Ливии, Мали, Мьянме, Нигере, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Сомали, на Украине, в Центральноафриканской Республике, Чаде, Южном Судане и других странах. В 2018 году, по данным Организации Объединенных Наций, в результате нападений в шести из этих стран было убито или ранено 22 800 гражданских лиц: почти 11 000 человек в Афганистане, более 2600 человек в Ираке, 1300 человек в Мали, 1500 человек в Сомали, 3700 человек, в том числе 1400 женщин, в Южном Судане и 2700 человек



в Йемене. Эти цифры почти наверняка не дают полного представления о числе погибших и раненых среди гражданского населения.

29. Число погибших и раненых, а также свидетельства пострадавших и очевидцев и нескончаемый поток сообщений, поступающих из средств массовой информации и других источников, об ущербе, нанесенном гражданским лицам, усиливают давнюю обеспокоенность по поводу того, что стороны — намеренно или нет — не проявляют постоянной заботы о защите гражданских лиц и гражданских объектов в ходе проведения военных операций, как того требует международное гуманитарное право. Предполагаемое применение химического оружия в Сирийской Арабской Республике в 2018 году стало предметом серьезной обеспокоенности и по-прежнему представляет собой серьезную угрозу для глобального и давнего запрета этого оружия, с существованием которой нельзя мириться.

30. В 2018 году поступили также многочисленные сообщения о нападениях на гражданские объекты, в число которых могут входить жилые дома, школы, больницы, рынки, лагеря беженцев и внутренне перемещенных лиц, места отправления культа и объекты инфраструктуры, от которых зависит выживание гражданских лиц. Если говорить, например, о Центральноафриканской Республике, то в результате совершенного в ноябре нападения на лагерь для внутренне перемещенных лиц в Алиндао по меньшей мере 112 гражданских лиц были убиты и еще 27 получили ранения. Что касается Сирийской Арабской Республики, то миссия Организации Объединенных Наций по оценке, направленная в Эр-Ракку в апреле 2018 года, обнаружила, что почти 70 процентов зданий в городе разрушены или повреждены и что основные услуги, такие как водоснабжение, электроснабжение и услуги в области здравоохранения, либо не обеспечиваются совсем, либо обеспечиваются в очень ограниченном масштабе.

31. Эр-Ракка — лишь один из городов, которые можно привести в пример, говоря о серьезных последствиях для гражданского населения и гражданских объектов, которые несут с собой боевые действия, когда они ведутся в населенных пунктах и сопровождаются применением оружия взрывного действия. Я неоднократно призывал стороны в конфликте избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных пунктах ввиду причиняемого им непосредственного, совокупного, комплексного и долгосрочного ущерба. По оценкам, в 2018 году в населенных пунктах в результате применения оружия взрывного действия было убито и ранено 20 384 гражданских лица<sup>4</sup>. По данным Организации Объединенных Наций, в Афганистане, например, в 2018 году в результате применения самодельных взрывных устройств, обстрелов не прямой наводкой и применения оружия воздушного базирования погибли 5800 гражданских лиц. Большинство из них погибли в результате действий антиправительственных элементов. Вместе с тем число гражданских лиц, погибших в результате применения оружия воздушного базирования, по сравнению с соответствующим показателем предыдущего года увеличилось на 61 процент, что является самым большим увеличением за один год с тех пор, как в 2009 году Организация Объединенных Наций начала документировать данные о потерях среди гражданского населения. В Йемене в 2018 году было зарегистрировано более 17 000 инцидентов, связанных с конфликтом, включая широкомасштабное применение оружия взрывного действия, в результате которого погибли и получили ранения гражданские лица и были повреждены или разрушены ирригационные системы, сельскохозяйственные объекты, школы, больницы и пункты во-

<sup>4</sup> Данные из издания Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2018* (готовится к печати).

доснабжения. Присутствие взрывоопасных пережитков войны представляет собой постоянную угрозу для гражданских лиц, а также приводит к задержкам с возобновлением обслуживания и восстановлением. Сообщается, что в Сирийской Арабской Республике, например, взрывоопасные пережитки войны присутствуют в 1980 населенных пунктах по всей стране. В 2018 году из-за взрывоопасных пережитков войны и наземных мин погибли и получили ранения 119 гражданских лиц на Украине и 227 детей в Йемене.

32. Как уже сообщалось отдельно, сексуальное насилие продолжает применяться во многих вооруженных конфликтах — зачастую в рамках более широкой стратегии. В 2018 году оно использовалось для перемещения населения в Южном Судане (где его жертвами становились главным образом дети, пожилые люди и беременные женщины), для осуществления репрессий, запугивания и обеспечения контроля в Демократической Республике Конго и Сирийской Арабской Республике, а также для содействия финансированию конфликта в Ливии и Нигерии, где сексуальное рабство и торговля людьми приносят доход вооруженным группам. Я приветствую продолжающиеся усилия по укреплению мер реагирования на сексуальное насилие, включая предстоящее проведение в мае в Осло совместной международной конференции Норвегии и Организации Объединенных Наций по объявлению взносов, и призываю государства-члены поддерживать такие инициативы. Я также приветствую усилия, прилагаемые в рамках Организации Объединенных Наций и государствами-членами и направленные на то, чтобы не допускать сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и при этом уделять первоочередное внимание страдающим от них людям, привлекать виновных к ответственности, обеспечивать участие гражданского общества и внешних партнеров, проведение более эффективной просветительской деятельности и транспарентность.

33. В 2018 году дети продолжали ощущать на себе катастрофические последствия конфликтов. Больше всего детей было убито и покалечено — главным образом в ходе авиаударов и наземных операций — в Афганистане, Йемене и Сирийской Арабской Республике. В 2018 году участились случаи нападения на школы и больницы и их использования в военных целях в таких странах, как Афганистан, Демократическая Республика Конго, Йемен, Ливия, Мали, Мьянма, Нигерия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Центральноафриканская Республика и Южный Судан. В Йемене, например, из-за конфликта было закрыто около 2000 школ, в том числе 256 школ, которые были разрушены в результате воздушных ударов или артиллерийских обстрелов, и 1520 школ, здания которых были повреждены. Во многих случаях нападения на школы особенно негативно сказались на доступе девочек к образованию.

34. В результате конфликтов в 2018 году по-прежнему имелись потери среди журналистов, которые, по сообщениям, погибали и получали ранения и угрозы в Афганистане, Йемене, Ливии, на оккупированной палестинской территории, в Сирийской Арабской Республике, Сомали и Центральноафриканской Республике. Такие инциденты вызывают глубокую обеспокоенность и чреваты серьезными последствиями для независимого освещения событий, которое имеет важное значение для того, чтобы мир знал о человеческих страданиях; это, в свою очередь, оказывает сдерживающее воздействие на воюющие стороны и вынуждает искать политические решения и привлекать виновных к ответственности.

### **Вынужденное перемещение**

35. Характерной чертой конфликтов в 2018 году оставалось вынужденное перемещение населения, которое наблюдалось в Демократической Республике Конго, Йемене, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Судане,

Центральноафриканской Республике, Южном Судане и других странах. К середине 2018 года еще около 1,4 миллиона человек пополнили ряды тех, кто был вынужден покинуть свою страну, и еще 5,2 миллиона человек стали внутренне перемещенными лицами. В целом, по имеющимся данным, приблизительно 40 миллионов человек из-за конфликтов и насилия оказались на положении внутренне перемещенных лиц в своей стране, а Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) сообщило, что число беженцев и лиц, ищущих убежища, составляет в общей сложности 28,5 миллиона человек. Самым большим оставалось число беженцев из Сирийской Арабской Республики, которое к середине года достигло 6,5 миллиона человек, при этом еще 6,2 миллиона человек находятся в стране на положении внутренне перемещенных лиц. К середине 2018 года значительное число внутренне перемещенных лиц было зарегистрировано в Сомали (2,6 миллиона), Йемене (2,1 миллиона), Афганистане, Ираке и Судане (по 2 миллиона), Нигерии (1,9 миллиона), Южном Судане (1,8 миллиона) и на Украине (1,5 миллиона).

36. Многие из перемещенных лиц, большинство из которых составляют женщины, сталкиваются со значительными проблемами в плане защиты и помощи, в то время как принимающие их семьи и сообщества в городских и других районах испытывают все большую нагрузку. Если не будет найдено долгосрочных решений, требующих национального руководства и долгосрочной приверженности решению проблем, касающихся прав человека, гуманитарной помощи, развития, миростроительства и снижения риска бедствий, большинство этих людей будут оставаться на положении внутренне перемещенных лиц в течение многих лет. В этой связи необходимо срочно предпринять дополнительные усилия, в том числе организовать консультации и совместное планирование с участием самих внутренне перемещенных лиц и затронутых сообществ, а также обеспечить активное участие местных властей.

37. Принятие в 2018 году Генеральной Ассамблеей Глобального договора о беженцах знаменует собой важный шаг на пути к более справедливому и предсказуемому распределению обязательств в деле реагирования на проблемы беженцев, в том числе лиц, перемещенных в результате конфликта. Государствам-членам рекомендуется выполнять его положения в полном объеме. В то же время благодаря празднованию в 2019 году годовщин принятия конвенций Африканского союза о беженцах и внутренне перемещенных лицах открываются широкие возможности для того, чтобы активизировать процесс поиска решений проблемы перемещения населения в Африке. В ходе текущего осуществления плана действий «Группы двадцати», о котором в апреле 2018 года в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны объявили Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, Управление по координации гуманитарных вопросов и УВКБ, ряд затронутых проблемой перемещения населения государств, Организация Объединенных Наций и другие субъекты объединили усилия и обменялись передовым опытом и укрепили меры реагирования на проблему внутреннего перемещения населения.

### **Факторы, ограничивающие гуманитарный доступ**

38. Из-за повсеместно сохраняющейся ограниченности гуманитарного доступа в 2018 году под угрозой оказалось проведение гуманитарных операций в ходе нескольких конфликтов. Помимо активных боевых действий и материально-технических проблем, наиболее серьезными препятствиями являются бюрократические препоны и нападения на гуманитарный персонал. О первых сообщалось в нескольких точках, в которых продолжается конфликт, включая Де-

мократическую Республику Конго, Ирак, Йемен, Ливию, Мьянму, оккупированную палестинскую территорию, Сирийскую Арабскую Республику, Сомали, Судан и Южный Судан. На оккупированной палестинской территории, например, помимо ограничений в отношении Газы, введенных Израилем и действующих уже больше одиннадцати лет, были установлены дополнительные ограничения на передвижение, которые усугубляют гуманитарную ситуацию еще больше. Что касается Мьянмы, то гуманитарный доступ в штаты Качин и Шан никогда за последние три года не был столь ограниченным: закрыт доступ в районы интенсивных боевых действий, оспариваемые районы и районы, в которых находятся перемещенные лица и другие уязвимые группы населения. В штате Ракхайн доступ по-прежнему в значительной степени ограничен, особенно в трех северных районах — Ратедаун, Бутидаун и Маундо. Хотя во многих случаях разрешения на поездки в центральной части Ракхайна выдавались, продолжали поступать сообщения о том, что местная полиция и администрация лагерей выдвигают дополнительные требования.

39. В этих и других районах необходимо незамедлительно принять меры для содействия обеспечению безопасного, своевременного и беспрепятственного гуманитарного доступа к нуждающемуся населению, а также его доступа к помощи. В этой области накоплен передовой опыт, который можно было бы использовать: ввести безвизовый режим или иной ускоренный порядок оформления виз и таможенного досмотра для гуманитарного персонала, товаров и оборудования. Третьи государства также предпринимают шаги для обеспечения того, чтобы стороны в конфликте содействовали гуманитарному доступу, как того требуют положения права. В то же время нам необходимо добиться более решительного осуждения и принятия мер в отношении тех случаев, когда согласие на проведение гуманитарных операций не дается или отзывается в произвольном порядке.

40. Насилие в отношении гуманитарных работников, в частности национальных сотрудников, и их задержания и похищения продолжали препятствовать проведению гуманитарных операций в Афганистане, Демократической Республике Конго, Мали, Сомали, Центральноафриканской Республике, Южном Судане и других странах. Например, в Афганистане в 2018 году 30 гуманитарных работников были убиты, 53 получили ранения в результате нападения и еще 88 были похищены. В Сомали было зарегистрировано 130 инцидентов с применением насилия в отношении гуманитарного персонала, в том числе 10 инцидентов с летальным исходом; при этом в Южном Судане в 2018 году было зарегистрировано 760 инцидентов в области безопасности, в результате которых 15 гуманитарных работников были убиты и еще 576 были передислоцированы по соображениям безопасности, из-за чего помощь не оказывалась на протяжении длительных периодов времени. В Центральноафриканской Республике в 2018 году было зарегистрировано 396 инцидентов, касающихся безопасности гуманитарного персонала, что на 20 процентов больше по сравнению с соответствующим показателем 2017 года. Поступали также сообщения о разграблении имущества гуманитарных организаций в этих и других случаях. Использование процедур согласования, в рамках которых гуманитарные организации предоставляют сторонам в конфликте информацию о времени и месте оказания помощи, может помочь в обеспечении защиты гуманитарного персонала и обеспечении того, чтобы военные операции не препятствовали оказанию помощи. Вместе с тем использование этих процедур не освобождает стороны от предусматриваемых международным гуманитарным правом обязательств защищать гражданских лиц, включая гуманитарный персонал. В конечном итоге нападения на гуманитарный персонал неприемлемы и могут классифицироваться как военные

преступления и должны расследоваться, а виновные в их совершении должны привлекаться к ответственности.

41. Необходимо также принять меры по ограничению воздействия на гуманитарную деятельность контртеррористических мер, которые включают криминализацию определенных видов деятельности, необходимых для проведения гуманитарных операций. Помимо непосредственного воздействия на гуманитарные операции, существование таких мер вызывает у гуманитарных организаций и их персонала чувство неопределенности и тревоги из-за угрозы судебного преследования или других мер наказания, которые могут быть введены в их отношении за выполнение ими своей работы. В резолюции [73/174](#) Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства обеспечивать, чтобы антитеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими субъектами, как это предусмотрено нормами международного гуманитарного права. Я приветствую усилия, в том числе усилия Совета Безопасности, направленные на включение в контртеррористические меры гарантий в отношении гуманитарной деятельности, как это предусматривается международным гуманитарным правом.

#### **Нападения на медицинский персонал и медицинские объекты и другие посягательства на их деятельность**

42. В 2018 году в ходе конфликтов в отношении медицинского персонала и медицинских объектов продолжались совершаться акты насилия и иные посягательства на их деятельность. Инциденты включали прямые нападения на медицинский персонал и медицинские учреждения, изъятие предметов медицинского назначения из гуманитарных грузов, перевозимых автоколоннами, и со складов и использование медицинских учреждений в военных целях. В 2018 году в восьми точках, где продолжаются конфликты, — в Афганистане, Ираке, Йемене, Ливии, Мали, Нигерии, на оккупированной палестинской территории и в Сирийской Арабской Республике — Всемирной организацией здравоохранения было зарегистрировано 705 нападений на медицинские учреждения и медицинский персонал, в результате которых 451 человек погиб и 860 человек получили ранения. В 38 процентах случаев применялось оружие взрывного действия. Долгосрочные последствия в плане утраты доступа к медицинскому обслуживанию могут быть катастрофическими для гражданского населения в более широком смысле.

43. В Ливии, например, нападения на медицинские учреждения были зарегистрированы в Триполи, Бенгази, Дерне и Сабхе. На оккупированной палестинской территории среди людей, погибших и раненых в результате применения Армией обороны Израиля силы на поражение для подавления демонстраций, начавшихся в конце марта, были также медицинские работники. В Сирийской Арабской Республике в 2018 году было зарегистрировано 139 нападений на медицинские учреждения, в результате которых 101 человек погиб и 189 человек получили ранения. В Афганистане было совершено 90 нападений на медицинские учреждения, в результате которых погибли 17 медицинских работников. Семь медицинских объектов были разрушены в ходе авиаударов. По оценкам, в результате этих инцидентов 4,1 миллиона человек было прямо или косвенно отказано в медицинском обслуживании. Я также обеспокоен тем, что в Сирийской Арабской Республике и других странах оказание медицинской помощи раненым и больным гражданским лицам и боевикам по-прежнему считается преступлением, несмотря на защиту, обеспечение которой предусматривается в соответствии с международным гуманитарным правом.

44. Я приветствую усилия государств-членов и других субъектов по осуществлению резолюции [2286 \(2016\)](#) и рекомендаций моего предшественника, а также постоянное уделение внимания этому вопросу, в частности проведение заседания по формуле Аррии в декабре 2018 года. Подготовка в 2018 году по линии «Женевского призыва» «Акта об обязательстве обеспечивать защиту медицинских учреждений в условиях конфликта» обеспечивает негосударственным вооруженным группам прекрасную возможность взять на себя обязательство придерживаться соответствующих норм и публично отчитываться об их соблюдении. Вместе с тем я хотел бы вновь подчеркнуть необходимость принятия более масштабных и целенаправленных мер по обеспечению соблюдения положений права, касающихся обеспечения защиты медицинских учреждений, по повышению эффективности сбора данных, налаживанию обмена передовым опытом в деле осуществления резолюции [2286 \(2016\)](#), в том числе в столицах и по линии региональных форумов, и обеспечению учета вопросов защиты медицинских учреждений в военной доктрине и при подготовке персонала и наращивании потенциала сил партнеров.

#### **Пропавшие без вести лица**

45. Число лиц, по-прежнему числящихся пропавшими без вести в ходе вооруженных конфликтов, вызывает тревогу. Например, Международным комитетом Красного Креста в связи с конфликтом в Сирийской Арабской Республике было открыто более 10 000 дел о пропавших без вести лицах, а от семей в Нигерии Комитетом было получено 13 000 просьб об оказании помощи в поиске пропавших без вести родственников. Стороны в конфликте обязаны соблюдать положения международного гуманитарного права, касающиеся пропавших без вести лиц, и обеспечивать их соблюдение: предотвращать насильственные исчезновения, принимать все возможные меры по розыску пропавших без вести лиц и соблюдать право их семей на получение информации об их судьбе и местонахождении.

### **В. Защита гражданского населения и глобальные проблемы**

46. В ряде областей вопрос о защите гражданских лиц пересекается с вопросами глобального значения, включая вопросы голода, обращения с инвалидами и экологические вопросы. Все это требует более пристального внимания и действий со стороны Совета Безопасности и государств-членов.

#### **Конфликты и голод**

47. Конфликты по-прежнему являются основной причиной голода. Согласно публикации “Global Report on Food Crises 2018” («Глобальный доклад о продовольственных кризисах, 2018 год»), 60 процентов населения, страдающего от продовольственного кризиса, проживает в странах, затронутых конфликтом. По сообщениям, в конце 2018 года только в восьми зонах конфликта — в Афганистане, бассейне озера Чад, Демократической Республике Конго, Йемене, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане — в продовольственной помощи и помощи для получения средств к существованию из-за затяжного конфликта остро нуждались 56 миллионов человек. Практика использования голода в отношении гражданского населения в качестве метода ведения войны в нескольких зонах вызывает серьезную обеспокоенность и должна быть немедленно прекращена.

48. В мае 2018 года Совет Безопасности в своей резолюции [2417 \(2018\)](#) признал неразрывную связь между голодом и конфликтом, а также роль международного гуманитарного права в предотвращении голода в условиях вооруженного конфликта и борьбе с ним и вновь заявил о запрете на использование голода, которому намеренно подвергается гражданское население, в качестве способа ведения войны. Эта резолюция предоставляет международному сообществу инструменты для обеспечения раннего оповещения и реагирования в том случае, если возникнет проблема недоедания или голода. Государствам-членам следует обеспечивать более тщательный контроль в тех случаях, когда возникают затруднения с доставкой чрезвычайной помощи и обеспечением доступа к ней и это приводит к обострению проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Все стороны в конфликте должны обеспечивать защиту инфраструктуры, необходимой для функционирования продовольственных систем и рынков и для доставки гуманитарной помощи. В рамках процедуры представления докладов, учрежденной резолюцией, я буду продолжать предоставлять Совету информацию о случаях возникновения обстоятельств, требующих действий со стороны международного сообщества.

### **Инвалиды**

49. Вооруженные конфликты в непропорционально большей степени сказываются на инвалидах. По данным одного из недавних опросов сирийских беженцев, почти 23 процента респондентов имеют инвалидность, а 61 процент домашних хозяйств сообщили, что по крайней мере один из их членов является инвалидом<sup>5</sup>. В ситуации конфликта в результате разрушения и других изменений физической среды, нагрузки на системы оказания основных услуг и перебоев в их работе возрастают риски для инвалидов. Инвалиды могут быть не в состоянии спастись бегством в случае нападения и оказываются брошенными и незащищенными. Женщины и девочки-инвалиды особенно подвержены риску насилия, эксплуатации и надругательства. Кроме того, в ходе конфликтов — особенно при применении оружия взрывного действия — неизбежно наносится временный или перманентный ущерб. Я приветствую признание Советом этой проблемы в резолюциях [2217 \(2015\)](#) и [2406 \(2018\)](#). Теперь внимание следует сосредоточить на применении во всех соответствующих ситуациях более всеобъемлющего тематического подхода, в рамках которого учитывались бы роль конфликта в усугублении существующих и появлении новых форм инвалидности, а также необходимость обеспечения эффективной защиты инвалидов и оказания им помощи.

### **Воздействие конфликтов на окружающую среду**

50. Во всем мире и в таких странах, как Ирак, Йемен, Сирийская Арабская Республика и Украина, повышенное внимание уделяется негативным экологическим последствиям конфликта и его последствиям для здоровья людей, в частности для беременных женщин, детей и пожилых людей. Например, разрушение промышленных объектов может привести к загрязнению воздуха, почвы и грунтовых вод. В результате может быть нанесен серьезный ущерб здоровью гражданского населения и ограничен доступ к ресурсам, необходимым для его выживания. Последствия могут распространиться и за пределы района боевых действий и ощущаться даже после их завершения. В Ираке, например, в результате пожара, вспыхнувшего по вине ИГИЛ на электростанции в Мишраке в октябре 2016 года, образовалось облако токсичного дыма, из-за которого с тяжелыми респираторными заболеваниями были госпитализированы более 1000 человек. Боевики ИГИЛ также подожгли нефтяные скважины в Кайяре, которые горели в

<sup>5</sup> Humanity and Inclusion, *Removing Barriers: The Path towards Inclusive Access* (2018).

течение нескольких месяцев, создавая постоянную серьезную угрозу для здоровья местного населения. Обеспокоенность также вызывают возможные риски для здоровья населения, обусловленные наличием миллионов тонн обломков и других отходов, образующихся в результате конфликтов в городах. Международным гуманитарным правом предусмотрены как общие, так и конкретные нормы, касающиеся охраны природной среды в условиях вооруженного конфликта, которые должны соблюдаться в надлежащем порядке. Кроме того, в декабре 2017 года Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде приняла резолюцию (UNEP/EA.3/Res.1), в которой изложены требующие поддержки государств-членов важные шаги по решению проблемы загрязнения окружающей среды, вызванного конфликтами.

#### **IV. Обеспечение более строгого соблюдения положений права при ведении боевых действий и привлечение к ответственности за их нарушение**

51. Все упомянутые выше ситуации характеризуются тем, что соответствующие стороны соблюдают положения международного гуманитарного права и права прав человека, в частности при ведении боевых действий, в неодинаковой степени. Как отмечалось выше, именно неспособность сторон проявлять постоянную заботу о защите гражданских лиц и гражданских объектов в ходе проведения военных операций и принимать все практически возможные меры предосторожности для предотвращения или в любом случае сведения к минимуму жертв среди гражданского населения приводит к тому, что ситуация продолжает ухудшаться: все больше и больше гражданских лиц гибнут, получают ранения и покидают свои дома. Общей для этих ситуаций чертой является также непривлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении положений права; из-за этого число нарушений постоянно растет. Обеспечение более строгого соблюдения положений права и привлечение к ответственности за их нарушение являются двумя крупнейшими задачами, которые нам необходимо решить, чтобы усилить защиту гражданских лиц.

##### **A. Обеспечение более строгого соблюдения положений права при ведении боевых действий**

52. В некоторых ситуациях соблюдение положений права при ведении боевых действий в лучшем случае сомнительно. В Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Сирийской Арабской Республике, Центрально-африканской Республике и других точках продолжают поступать сообщения и фактические данные о нарушениях обязательств по международному праву, которые подробно описываются в средствах массовой информации и докладах Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций, комиссий по расследованию, различных групп экспертов и других органов. К ним относятся серьезные, достоверные и документально подтвержденные сообщения и фактические данные о несоразмерных и иных неизбирательных нападениях, а также о том, что стороны — намеренно или нет — не принимают всех возможных мер предосторожности в ходе нападений и для минимизации их последствий. Отсутствие транспарентности со стороны соответствующих сторон в отношении установленных процедур или мер, принятых для обеспечения соблюдения положений права, защиты гражданского населения, расследования предполагаемых серьезных нарушений и судебного преследования виновных, лишь усиливает ощущение почти полного пренебрежения положениями права.



Именно такие случаи подчеркивают настоятельную необходимость применения более эффективных и действенных подходов к привлечению виновных к ответственности за совершение серьезных нарушений (см. пункты 61–62 ниже).

53. В других случаях стороны в конфликте заявляют о том, что они соблюдают положения права, и, возможно, используют процедуры определения целей и другие передовые методы в целях сведения к минимуму последствий нападений для гражданских лиц; о некоторых из этих процедур говорилось в моем предыдущем докладе. С тех пор старшие должностные лица правительства Нигерии взяли на себя обязательство принять проект национальной стратегии по защите гражданского населения и уменьшению причиняемого ему ущерба. В Украине Оперативной группой совместных сил была учреждена Группа по минимизации потерь среди гражданского населения, которая начала функционировать в январе 2019 года. В свой Закон о национальном оборонном бюджете на 2019 год, основанном на Законе о национальном оборонном бюджете на 2018 год, конгресс Соединенных Штатов включил положения о защите гражданских лиц. К их числу относятся следующие: назначение высокопоставленного сотрудника Министерства обороны для разработки, координации и контроля за соблюдением политики Министерства в отношении жертв среди гражданского населения, улучшение ежегодного доклада о жертвах среди гражданского населения и проведение правового и политического анализа миссий вооруженных сил Соединенных Штатов, осуществляемых совместно с силами партнеров. Министерство обороны назначило высокопоставленное должностное лицо и инициировало процесс разработки всеобъемлющей политики в отношении жертв среди гражданского населения.

54. Усилия этих государств-членов заслуживают высокой оценки. Вместе с тем утверждения о соблюдении установленных требований и эффективности процедур определения целей и других видов передовой практики, внедренных некоторыми сторонами в конфликте, вызывают сомнения, поскольку число жертв среди гражданского населения и сообщений о них, а также масштабы ущерба, причиняемого гражданским объектам, и число случаев их уничтожения в результате операций растут.

55. В ходе состоявшихся в 2017 и 2018 годах межправительственных и других совещаний по вопросу о применении оружия взрывного действия в населенных пунктах некоторые государства-члены сообщили о шагах, которые они предпринимают, в частности в рамках процесса определения целей, с тем чтобы попытаться свести к минимуму потери среди гражданского населения и ущерб, причиняемый гражданским объектам. Такая транспарентность заслуживает высокой оценки, однако опасений она не устраняет. Например, имеются опасения относительно того, что стороны, осуществляющие нападения с воздуха, не всегда располагают надежными разведывательными данными, на основе которых можно было бы принимать решения об определении целей. Имеются примеры приведших к жертвам среди гражданского населения и нанесению ущерба гражданским объектам нападений, которые, как выяснилось позднее, планировались с использованием неточных или ошибочных разведывательных данных<sup>6</sup>. Неясно, какие дисциплинарные или другие корректирующие меры принимаются в таких ситуациях, в том числе для извлечения уроков из них и недопущения их повторения.

<sup>6</sup> См., например, Christopher D. Kolenda et al., *The Strategic Costs of Civilian Harm: Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, June 2016), pp. 21–22.

56. С точки зрения защиты гражданских лиц важнейшим компонентом процесса определения целей является оценка сопутствующего ущерба. Вместе с тем имеются опасения, например, относительно того, в какой степени при проведении оценки сопутствующего ущерба учитывается причиненный гражданским объектам ущерб или их уничтожение в результате предыдущих нападений. Имеются также опасения по поводу адекватности существующей методологии оценки сопутствующего ущерба в случаях динамичного (в отличие от намеренного или заранее спланированного) определения целей, когда остается меньше времени для сбора разведывательных данных, анализа образа жизни населения и т.д. После нападений возникают опасения относительно того, что оценка боевых повреждений, если она проводится, не обязательно выходит за рамки оценки последствий нападения на цель и учитывает воздействие на гражданское население и гражданские объекты; или же она не предполагает проведения опроса потерпевших или очевидцев и основывается на результатах оценки ущерба, проводимой с воздуха. В ходе таких оценок не удается установить потери среди гражданского населения, которые выявляются позднее в ходе расследований, проводимых непосредственно на местах<sup>7</sup>. Они могут проводиться в связи с сообщениями о причинении вреда, поступившими от местных субъектов, Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. Наконец, лишь немногие вооруженные силы сегодня используют систему учета потерь среди гражданского населения, несмотря на то, что в Афганистане и Сомали она доказала свою полезность в качестве механизма, позволяющего сторонам понять, какие последствия их операции имеют для гражданского населения, и принять меры по исправлению положения. В конечном счете, хотя такие процедуры и практические методы крайне важны, их применение должно быть эффективным и стандартизованным во всех военных структурах государств-членов и на всех театрах действий.

57. В этой связи я приветствую предпринимаемые под руководством государств усилия по решению проблемы применения оружия взрывного действия в населенных пунктах. К числу этих мер относится проведение переговоров по вопросу о применении оружия взрывного действия в населенных пунктах, организованных Германией в июне и сентябре 2018 года, а также подготовка совместного заявления, которое было сделано 25 октября в Первом комитете Генеральной Ассамблеи и в котором 50 государств-членов обязались обратиться к вопросу о гуманитарном ущербе, причиняемом в результате применения оружия взрывного действия, в политической декларации. В декабре 2018 года 23 государства, участвовавшие в региональной конференции стран Латинской Америки и Карибского бассейна по защите гражданского населения от применения оружия взрывного действия в населенных пунктах, созданной Чили, приняли Сантьягское коммюнике, в котором представители государств признали необходимость избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных пунктах и заявили о своей поддержке разработки политической декларации. Я неоднократно выступал за разработку декларации, которая, в частности, обязывала бы поддерживавшие ее государства избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных пунктах и разрабатывать оперативные стратегии на основании презумпции недопущения его применения. Я приветствую решение Австрии провести у себя в октябре 2019 года международную конференцию для повышения осведомленности о проблеме применения оружия взрывного действия в населенных пунктах. Я хотел бы призвать государства-члены принять конструктивное участие в этом мероприятии и начать процесс разработки декларации.

<sup>7</sup> См. Emily Knowles and Abigail Watson, *Remote Warfare: Lessons Learned from Contemporary Theatres* (Remote Warfare Programme, Oxford Research Group, June 2018), p. 17.

58. Помимо других областей и сфер влияния, возможности для обеспечения более строгого соблюдения положений права возникают также в контексте экспорта оружия, а также в том, что касается поведения сил партнеров. В этой связи государства-члены должны воздерживаться от экспорта обычных вооружений и боеприпасов к ним, если есть вероятность того, что они будут использованы для совершения или содействия совершению серьезных нарушений международного гуманитарного права или права прав человека. Чтобы обеспечить соблюдение подобных ограничений, необходимы строгие меры должной осмотрительности, включающие проведение оценок риска до санкционирования любых экспортных поставок оружия и периодическое проведение последующих обзоров. Я настоятельно призываю все государства безотлагательно стать участниками Договора о торговле оружием и аналогичных региональных документов.

59. В моем предыдущем докладе я отметил важность обеспечения соблюдения положений права силами партнеров из числа государственных и негосударственных субъектов. В июне 2018 года, признав растущее значение механизмов партнерства, государства «Группы семи» обязались использовать поддержку, оказываемую ими государственным и негосударственным сторонам в конфликте, для содействия эффективному осуществлению положений международного гуманитарного права. Это включает оказание партнерам помощи в том, что касается обеспечения учета положений права в их доктринах, подготовки кадров и правил применения вооруженной силы, а также в том, что касается обеспечения наличия необходимых процедур для решения проблемы нарушения положений права ими самими. Обязательства, о которых заявлено в коммюнике, заслуживают высокой оценки. Я хотел бы предложить государствам «Группы семи» делиться информацией об их выполнении.

60. Возможности для обеспечения более строгого соблюдения положений права возникают также в контексте операций таких коалиций, как глобальная коалиция по борьбе с ИГИЛ в Ираке и Сирийской Арабской Республике, Коалиция за восстановление законности в Йемене и Объединенные силы Сахельской группы пяти. В моем предыдущем докладе говорилось о механизме обеспечения соблюдения требований, разработанном для предотвращения возможных нарушений международного права Объединенными силами и реагирования на них — важном практическом инструменте для осуществления соответствующей деятельности. Недавно проведенное исследование содержит более обстоятельные ценные аналитические выкладки и рекомендации по защите гражданских лиц в ходе операций коалиции и заслуживает внимания<sup>8</sup>. Содержащиеся в нем рекомендации включают обеспечение приверженности высокопоставленных гражданских и военных руководителей таких операций делу уменьшения ущерба, наносимого гражданскому населению, и создание централизованного механизма отслеживания и оценки сообщений о нанесенном гражданскому населению ущербе.

## **В. Привлечение виновных к ответственности**

61. Важную роль в обеспечении более строгого соблюдения положений права является привлечение к ответственности за их нарушение как отдельных лиц, так и сторон в конфликте. Вместе с тем усилий по обеспечению того, чтобы виновные были привлечены к ответственности, прилагается по-прежнему недостаточно. Имеется ряд примеров осуществления судебного преследования и

<sup>8</sup> Center for Civilians in Conflict, *The Sum of All Parts: Reducing Civilian Harm in Multinational Coalition Operations* (January 2019).

проведения расследований на национальном уровне, в частности судебное преследование южносуданских военнослужащих в связи с нападением на гостиницу «Террэн» в Джубе в 2016 году и вынесение им приговоров в 2018 году. Кроме того, в Германии и Франции было арестовано еще несколько лиц, предположительно совершивших военные преступления в Сирийской Арабской Республике. На региональном уровне позитивным событием является создание смешанных судов, таких как Специальный уголовный суд для Центральноафриканской Республики, который провел свою первую сессию в октябре 2018 года, и создание таких международных механизмов, как Международный уголовный суд, и их использование, а также постоянное задействование комиссий по расследованию и создание внесудебных механизмов привлечения виновных к ответственности для сбора, обеспечения сохранности и хранения доказательств совершения деяний, которые могут быть равнозначны серьезным преступлениям по международному праву, в частности в отношении Сирийской Арабской Республики, Ирака и — совсем недавно — Мьянмы.

62. Такие события имеют немалое значение, однако требуется гораздо больше, поскольку, как уже отмечалось, число сообщений о серьезных нарушениях существенно превышает число дел, по которым ведутся расследования и судебные разбирательства. Устранение этого пробела предполагает решение проблем, связанных с политической волей, потенциалом и ресурсами, на национальном уровне, а также осуществление и укрепление инициатив на региональном и глобальном уровнях. В отношении сообщений о серьезных преступлениях по международному праву — независимо от того, где и когда они были совершены, — должны проводиться расследования и судебные разбирательства. Привлечение виновных к ответственности должно осуществляться на систематической и универсальной основе. Оно также должно предусматривать учет необходимости возмещать ущерб за нарушение права.

## V. Менять будущее, опираясь на прошлое

63. Нет никаких сомнений в том, что по прошествии 20 лет повестка дня в области защиты гражданских лиц сохраняет свою актуальность и что роль Совета Безопасности в содействии ее осуществлению имеет основополагающее значение. Задача Совета состоит в том, чтобы, опираясь на успехи, достигнутые на сегодняшний день, продолжать укреплять и модифицировать механизмы защиты гражданских лиц в современных конфликтах. Поэтому подход Совета должен иметь следующие характеристики:

- a) быть системным, всеобъемлющим и последовательным (как в рамках одной конкретной ситуации, так и по отношению ко всем ситуациям) в плане того, как решаются связанные с защитой проблемы, в том числе в рамках мандатов операций Организации Объединенных Наций в поддержку мира;
- b) учитывать касающиеся защиты гражданского населения проблемы, обусловленные ведением боевых действий в городах, включая применение оружия взрывного действия, и предусматривать призыв к принятию конкретных защитных мер;
- c) продолжать содействовать защите конкретных групп населения, таких как женщины и дети, беженцы, внутренне перемещенные лица и инвалиды;
- d) содействовать созданию благоприятных условий для гуманитарного доступа, посредством, например, осуждения произвольного отказа давать согласие на проведение операций по оказанию чрезвычайной помощи, призывов к обеспечению безопасной, быстрой и беспрепятственной доставки гуманитарной

помощи и к временной приостановке боевых действий, позволяющей оказать чрезвычайную помощь, а также к установлению процедур согласования;

e) предусматривать возможность на систематической основе настоятельно призывать все стороны в конфликте, включая негосударственные вооруженные группы, соблюдать положения международного гуманитарного права, с тем чтобы гарантировать осуществление гуманитарной деятельности в интересах лиц, затронутых конфликтом, а также учитывать важность взаимодействия с такими группами — в соответствии с гуманитарными принципами — для обеспечения соблюдения положений права, не опасаясь уголовного или иного наказания;

f) предусматривать принятие активных мер по привлечению виновных к ответственности в тех случаях, когда прогресс на национальном уровне является неоправданно медленным или отсутствует, и в том числе предусматривать передачу ситуаций, касающихся военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида, в Международный уголовный суд, а также обеспечивать сотрудничество государств-членов с этим судом;

g) содействовать эффективному осуществлению адресных мер, введенных связи с нарушениями положений права.

64. Совет Безопасности призван играть важную роль в усилении защиты гражданских лиц, однако мы должны также признать, что в первую очередь необходимо добиться более строгого соблюдения положений права и привлечения к ответственности тех, кто виновен в их нарушении, что — с наибольшей степенью вероятности — будет обеспечено благодаря осуществлению инициатив на национальном уровне. Если говорить более конкретно, то нам необходимо срочно добиться конкретных результатов в осуществлении трех мер, рекомендованных в моем предыдущем докладе.

#### **Мера 1. Разработка национальной рамочной стратегии защиты гражданских лиц**

65. Для обеспечения эффективного осуществления положений международного гуманитарного права и права прав человека государства-члены должны разработать национальную рамочную стратегию, которая основывалась бы на передовой практике и определяла четкие институциональные полномочия и обязанности по защите гражданских лиц и гражданских объектов при ведении боевых действий.

#### **Мера 2. Обеспечение более строгого соблюдения установленных требований негосударственными вооруженными группами**

66. Для обеспечения более строгого соблюдения положений права необходимо, чтобы негосударственные вооруженные группы изменили свое поведение и улучшили применяемые ими практические методы. Ключевое значение для этого имеет непрерывное осуществление гуманитарными и другими соответствующими субъектами учитывающей соответствующие принципы деятельности, которая, помимо этого, имеет стратегическую направленность и основывается на результатах тщательного анализа соответствующих групп населения. Такая деятельность, если она осуществляется исключительно в гуманитарных целях, согласуется с положениями международного гуманитарного права и не способствует формированию каких-либо представлений о легитимности среди соответствующих групп. Скорее, она отражает реальное положение дел, заключающееся в том, что взаимодействие с такими группами является обязательным

условием для получения гуманитарного доступа путем переговоров, осуществления гуманитарной деятельности и обеспечения соблюдения положений права.

**Мера 3. Содействие соблюдению установленных требований благодаря проведению информационно-разъяснительной работы и привлечению виновных к ответственности**

67. Необходимо срочно уделить внимание вопросу об обеспечении того, чтобы за серьезные нарушения положений права к ответственности привлекалось больше виновных в их совершении лиц. Это предполагает гораздо более значительные политические и финансовые инвестиции в национальные процессы в затронутых конфликтами государствах и других государствах-членах. Мы должны обмениваться опытом и информацией о передовой практике, обеспечивать оказание технической помощи в разработке необходимого законодательства и создавать подразделения по делам о военных преступлениях и другие аналогичные структуры. В то же время нам необходимо прилагать более согласованные усилия по ведению информационно-разъяснительной деятельности в поддержку принципа защиты гражданских лиц. Государствам-членам следует использовать все возможные средства для обеспечения соблюдения положений права сторонами в конфликте, включая политический диалог, публичные заявления и целенаправленные меры, а также организацию профессиональной подготовки и укрепление потенциала или содействие им.

**Продвижение вперед благодаря непрерывному диалогу и практическим действиям**

68. Важно, чтобы, размышляя о тех 20 годах, на протяжении которых существует принцип защиты гражданских лиц, Совет Безопасности и государства-члены в целом подумали о том, как, основываясь на достигнутых на сегодняшний день успехах, обеспечить более эффективное осуществление повестки дня в области защиты гражданских лиц в будущем. Это предусматривает в том числе проведение последующих мероприятий по осуществлению мер, изложенных в этом докладе и будущих докладах о защите гражданских лиц, и иных действий. Необходимы постоянное и стабильное участие государств-членов и диалог, которые не будут ограничиваться рассмотрением настоящего доклада в ходе открытых прений в мае. Мы должны продолжать вести эту дискуссию, чтобы государства-члены, структуры Организации Объединенных Наций и гражданское общество вместе обсудили соответствующие меры и наметили конкретные шаги по их осуществлению. Хотя нынешнее положение дел с защитой гражданских лиц остается удручающим, имеются значительные возможности для конкретных улучшений в том, что касается осуществления положений права на благо всех тех, кому уже пришлось или еще только доведется столкнуться с ужасами, болью и унижением, которые несут с собой конфликты.